

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MVD/R.83

Setiembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
Oficina de Montevideo



LAS ALTERNATIVAS DEL DESARROLLO DE URUGUAY  
COMO PAIS DE PEQUEÑA ESCALA  
UNA COMPARACION CON PAISES EUROPEOS DE ESCALA SIMILAR

Germán W. Rama



900000426 - BIBLIOTECA CEPAL

Una primera versión de este documento fue presentada al Seminario "Los países pequeños frente a la integración: oportunidades y riesgos", organizado por la Fundación Friedrich Ebert (FESUR) y el Centro de Informaciones del Uruguay (CIESU), y realizado en Montevideo los días 5 y 6 de diciembre de 1991.

## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	3
PEQUEÑO PAIS Y GRAN ECONOMIA .....	7
EL PROBLEMA DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL URUGUAY .....	7
¿MERCADO COMUN? .....	9
RACIONALIDAD EN LA ORGANIZACIÓN SOCIAL .....	10
ALGUNAS IDEAS SOBRE ALTERNATIVAS DE DESARROLLO .....	10
RECURSOS HUMANOS .....	12
EL QUE FUNCIONA BIEN TAMBIEN PIERDE .....	16
REFLEXIONES A PARTIR DE UNA ENCUESTA .....	16

## INTRODUCCION

La primer observación que realizaremos es que la pequeña escala no ha sido obstáculo para que una serie de países que hoy integran la Organización Económica de Cooperación y Desarrollo (OECD) adquirieran los más altos niveles de desarrollo. En la lista de países de la OECD, figuran los europeos: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Suecia, Suiza. Esto implica que: nueve países de pequeña escala participan de los más altos niveles de ingresos y de los más altos niveles de desarrollo económico en el conjunto de la veintena de países que integran la OECD.

Por lo tanto, una primera constatación es que en las zonas más privilegiadas del desarrollo mundial hay una serie de pequeños países. En general todos ellos, salvo los Países Bajos, son países en el eje o de menos de 10 millones de habitantes y alguno de ellos tienen cinco millones, como Dinamarca o tienen menos de 500.000 habitantes como Luxemburgo. Son países cuyo territorio oscila aproximadamente entre 50 o 150 mil, a lo máximo 200 mil kilómetros cuadrados, es decir, que ni la gran escala poblacional, ni la gran escala territorial los caracteriza.

La presencia de estos países, generalmente, ha sido omitida en la literatura especializada. Los pequeños países no tienen mucho atractivo para la gran teoría y esto ocurre tanto con la teoría económica como con la teoría política.

Adam Smith escribe en la Inglaterra victoriosa del siglo XIX y posteriormente las grandes teorías económicas del liberalismo surgen en los de Estados Unidos o tienen como referencia principal a ese país.

De la misma manera ocurre con el pensamiento social y sus exponentes. La gran teoría del conflicto de clases de Marx -la misma noción de conflicto total- tiene que ver con el anonimato social resultante de la gran escala poblacional. Por su parte la concepción liberal de autoregulación por el mercado supone una sociedad lo suficientemente vasta y extensa, en la que no predominan las relaciones cara a cara y por tanto no hay que enfrentar los efectos del mercado en la existencia inmediata del prójimo. Ambas teorías han sido concebidas sin relación a esa singularidad de la pequeña escala poblacional que impone contactos vía familia, conocidos, escuelas, etc. y que tiende a minimizar el conflicto, a centrar el acuerdo. En ese sentido los pequeños países tienen algo de opacidad, no son modelos en ningún caso y tienen una existencia que por más exitosa que sea no logra establecer en torno a ellos la atención mundial y la atención teórica.

Cuando uno revisa a esos países hay una serie de rasgos que es bueno retener para cualquier análisis sobre las alternativas del desarrollo en el Uruguay. El primero es que todos estos países son de economía abierta -fueron economías abiertas desde la inmediata postguerra, algunos de mucho tiempo atrás- y la mayor parte de ellos pertenecieron a la Asociación de Libre Comercio Europeo, que, como es sabido, tuvo aranceles inferiores a los del Mercado Común y menores barreras no arancelarias que los Estados Unidos. Otros pasaron a formar parte del Mercado Común Europeo desde su fundación, como es el caso de Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos. Fueron pequeños países al lado de las dos grandes locomotoras en la iniciación del Mercado Común que eran Alemania Federal y Francia.

En cualquiera de esos casos, el tema es que muy lejos de economías de sustitución de importaciones o de economías cerradas nos encontramos, desde el inicio de la constitución de estas organizaciones, con países de economía abierta. Y muchos de ellos con una tradición histórica -desde la Edad Media como fue el caso de la Liga Hanseática- de economías abiertas al intercambio internacional.

En conclusión, hay una vieja tradición de economías y países volcados hacia el exterior. Pero, si hubiera que hacer historia, lo que es evidente es que estos países han tenido una situación de competencia en el mercado internacional y que los análisis sobre situaciones arancelarias y barreras no arancelarias demuestran que fueron inferiores, promedialmente, a las que han tenido el conjunto de los grandes países, incluyendo los Estados Unidos, y muy inferiores a países como Japón.

El segundo punto a retener es que no son países de importantes recursos naturales. Hoy día Noruega tiene un ingreso extraordinario por el petróleo, pero el petróleo es un fenómeno relativamente reciente, de los últimos diez o quince años en la historia económica de Noruega. Los otros países de pequeña escala no han tenido ninguna característica de recursos naturales particularmente llamativa: ni son importantes países mineros, ni son países con una gran base agrícola porque, entre otras cosas, su superficie no es considerable. En consecuencia, el crecimiento económico y el desarrollo de estas sociedades, no puede ser atribuido a la potencialización de un recurso natural -cosa que es frecuente inversamente en los grandes países- como primer motor de crecimiento. Si bien en Suecia hay un aprovechamiento adecuado de la potencialidad de recursos naturales, y Suiza ha logrado transformar en turismo sus montañas, esto no llega a definir una economía fundada en los recursos naturales.

En tercer término se puede señalar, que todos esos países lograron una especialización económica. Esa especialidad económica es cambiante, pero siempre se puede ir registrando un rubro en que el país se transforma en un productor destacado. Si uno revisa la historia de Dinamarca, se aprecia que hacia 1880/90 -cuando se incorporan como grandes productores de trigo primero Rusia y luego los Estados Unidos -se abandona la producción cerealera, que se vuelve incompatible con los bajos precios de la producción internacional y se transforma en un país ganadero a partir de la alimentación a base de granos. En consecuencia, inicia un ciclo lechero, vinculado a la economía de Gran Bretaña, y esto le va a permitir posteriormente pasar a una etapa industrial, que tiene que ver con máquinas útiles vinculadas a la lechería. Hoy día Dinamarca es un país, que lejos de ser un país exportador de dominancia agrícola, es un país especializado en máquinas intermedias de todo tipo y de alta precisión.

Su empresa exportadora individual más importante es la Fábrica Lego que produce juguetes que, a partir de ladrillitos de plástico, constituye un ejemplo característico de lo que puede ser otra forma de especialización: la forma de especialización vía el conocimiento, del conocimiento de la psicología del niño, para ofrecer productos que se desarrollan con la propia infancia.

La utilización de materia prima importada y la utilización de los conocimientos para lograr el tipo de ladrillito de plástico lo suficientemente duro, no astillable, etc., va a definir que el primer rubro individualmente más importante de exportación de ese país sean esos juguetes que han llenado el mundo entero, demostrando otra forma de especialización.

La cuarta observación que se puede hacer es que todos estos países tuvieron históricamente una gran política de recursos humanos lo que significó que fueran los que más tempranamente llegaron a una educación básica, común y obligatoria en la historia de Occidente.

Todos estos países tuvieron sólidas políticas de educación de base, con alto compromiso del Estado en la organización de una enseñanza homogénea y de alta calidad. En Escandinavia, por ejemplo, el maestro fue un personaje central del desarrollo cultural, social y económico de la zona rural o urbana pertinente. Lo mismo se puede decir respecto a la vieja tradición austríaca del Imperio o del papel de la educación en la tradición artesanal de Suiza. En todos esos países -al igual que en el caso de Francia- el sistema educacional estatal ni inició la escolaridad ni menos aún la alfabetización. Más bien culminó un proceso educativo cuyas raíces más profundas se encuentran en la Reforma Protestante y en la proclamación religiosa de que el hombre se comunica con Dios leyendo la Biblia. Los sistemas educativos fueron muy equitativos en la base y a la vez académicamente muy selectivos en el acceso a la educación post básica. Además le confirieron desde sus orígenes más atención a la educación técnica media que a la enseñanza humanista y más prioridad a la enseñanza superior científica y tecnológica que a la tradicional.

Hoy día, no sólo hay una masa muy bien educada sino que hay una gran política de capacitación de recursos humanos. Suecia destina el 1% del producto nacional a políticas de capacitación de recursos humanos, porque ha entendido que buena parte de la capacidad de adaptación a un mercado internacional, que no controla, tiene que ver con la alta adaptabilidad de la mano de obra. En consecuencia, la formación permanente de la misma les permite el traslado de un sector a otro, con ciclos muy programados.

Si una empresa cierra, los trabajadores tienen garantizado un ingreso y una preparación técnica que les permita desplazarse hacia otros sectores que están en crecimiento. El sindicalismo no se siente, por tanto, identificado con la empresa en quiebra, porque la masa trabajadora no está comprometida con el destino de la empresa. En tanto que en los otros países -el nuestro, por ejemplo- el sindicalismo, el sindicato de fábrica, se siente necesariamente comprometido con la fábrica en quiebra, porque automáticamente queda a la deriva. En consecuencia, es uno de los actores que va a estar presionando por mantener unidades económicas fallidas y tecnológicamente inadecuadas.

Esta política de recursos humanos no fue una política de gran desarrollo universitario. Algunos países, como Dinamarca, aplicaron más esfuerzos a la escuela superior de lechería que a la Universidad. Y la noción de Universidad en el sentido clásico francés o americano, fue durante largos períodos una noción bastante extraña en todos esos países. Estos se caracterizaron por un enorme esfuerzo en la educación básica, de desigual duración, pero nunca creyeron en la masificación de la educación post básica, sino que fueron altamente selectivos a partir de una formación común de la población.

Esta idea tan uruguaya de que uno puede entrar a la universidad cuando quiere y como quiere, es absolutamente incomprensible en la mayor parte de esos países. Inversamente, la noción de derechos infinitos respecto a la educación básica, la preescolar de primera calidad, la educación primaria de tiempo completo, los mejores profesores, y los mejores pagos, sí forma parte de los derechos sociales y las obligaciones sociales.

La quinta observación sobre esos países es que al tener una economía abierta -que por la pequeña escala significa no controlar los flujos de capital, la ciencia ni las tecnologías

mundiales- sienten la precariedad de sus aperturas. En determinado momento, el llamado gobierno "burgués" de Suecia, por ejemplo, tuvo que "nacionalizar" para proceder a cerrar los astilleros navales porque la producción sueca de barcos no era competitiva con la de Corea. La experiencia de que la economía de un pequeño país perdía competitividad internacional en un determinado sector productivo y que era necesario tanto la desactivación de sectores productivos como la disponibilidad de recursos financieros para iniciar producciones distintas, explica la existencia de fondos de inversión para reconversión económica y fondos de inversión para nuevos proyectos. Nunca fondos de inversión para sostener industrias o actividades en crisis. Y esos fondos de inversión han estado asociados a los fondos voluntarios jubilatorios en el caso de Suecia. Esos fondos son administrados en forma tripartita por el estado, los empresarios y los trabajadores y se han constituido, en los años sesenta, en una de las grandes fuentes de financiamiento de largo plazo y financiamiento de proyectos que tienen que tener algunas condiciones especiales, como el ser de alta tecnología, con lo cual han incidido mucho en la búsqueda de un desarrollo a este respecto.

Algunos autores definen a estos países como democracias corporativas, en el sentido de que hay en funcionamiento grandes corporaciones, no en el sentido de empresas, sino en el sentido de que hay una central sindical, una central representativa del empresariado, otra de los propietarios agrícolas, otra más de las cooperativas, especialmente en Escandinavia. Estas "cúpulas" con capacidad de representación pero también de control de sus integrantes son las que negocian las políticas de ingresos, frecuentemente a partir de mecanismos no formalizados.

Toda la regulación de salarios y de política de ingresos en Suecia, durante las distintas administraciones social-demócratas, no están legisladas. El Primer Ministro invita a las partes a dialogar y las partes invitan al Primer Ministro a nombrar un Ministro de alto nivel para seguir el diálogo.

Estas instituciones tienen un funcionamiento muy disímil según el país: en Austria formaban parte de la legislación, mientras que en Bélgica es parte de un mecanismo de alta informalidad. Es decir, que existen muchos elementos para la definición de una democracia corporativa.

Esto hace que sean países muy ordenados y verticales en su organización. Tan verticales que los problemas y el desorden en la organización social, se producen en dimensiones que no tienen que ver con el pacto social. Así emergió el nacionalismo de base lingüística en Bélgica y se planteó un conflicto social de enorme magnitud que escapó al control de los actores colectivos hegemónicos en la negociación por los ingresos y el desarrollo al punto que el conflicto entre flamencos y walones casi desintegró la sociedad nacional.

Estos países tienen historias sociales específicas. No se puede pensar en la historia de Suiza, sin pensar en la historia de la difusión del calvinismo entre los artesanos, así como tampoco puede negarse en la evolución de los países Escandinavos el papel que cumplió en ellos la religión luterana. Tampoco puede olvidarse que los países del norte estuvieron vinculados con Gran Bretaña desde la Revolución Industrial -como proveedores de alimentos - asociados a la economía más dinámica en el siglo XIX y que algunos de ellos tuvieron elementos de poder internacional de enorme significación como el caso de Amsterdam que en los siglos XVI y XVII era la ciudad eje del desarrollo capitalista de la Europa del norte; o Bélgica que tuvo un imperio "particular" del Rey en el Congo con una situación de desproporción total entre ese país y el dominio que tenía. Finalmente cabe destacar que muchos de

esos países registraron tempranas organizaciones sindicales socialistas y fueron de los primeros países en tener gobiernos social-demócratas.

Con esto pretendemos evitar comparaciones fáciles, porque hay una evolución histórica de mucha significación, y hay fenómenos bastante específicos que no pueden imitarse por otros países de pequeña escala porque carecen de la historia social y económica en la cual fundarse.

### **PEQUEÑO PAIS Y GRAN ECONOMIA**

Prácticamente no hay ningún caso en la historia de Europa Occidental de pequeño país que no se haya desarrollado integrando su economía a una de amplia escala.

El primer ejemplo histórico que se puede evocar es, tal vez, Venecia, cuyo desarrollo se asienta en la articulación comercial con el Imperio Bizantino hasta el punto que llegó a reorientar una cruzada para conquistar en su provecho la ciudad de Bizancio.

Hay un fenómeno de especialización de estos pequeños países en torno a una economía de alta escala que es posibilitado por el tamaño de mercado al que se insertan con una producción especializada.

El desarrollo de los pequeños países está muy vinculado con las características del desarrollo de sus grandes socios. Es muy difícil que un pequeño país pueda trasladar la racionalidad económica al gran país, o pueda apoyarse en su crisis y tomar ventajas. Si no existe una racionalidad económica en el país con el que está vinculado, su destino irá a la deriva.

### **EL PROBLEMA DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL URUGUAY**

Es de conocimiento de todos que el largo período de economía cerrada del Uruguay se correspondió con la crisis de su inserción internacional con Europa. Por eso los veinticinco años de existencia de la Comunidad Económica Europea se corresponden también a veinticinco años de estancamiento del Uruguay.

El país fue profundamente afectado porque en el pasado el producto exportable por excelencia era la carne que deja de tener mercado y precios remunerativos. La inserción en base a lanas y cueros, que lo convirtió en un "dominio honorario" de Gran Bretaña desde el último cuarto del siglo XIX y primera década del XX y que continuó como productor alimenticio no tuvo más espacio, con independencia de la incapacidad de crecimiento productivo de la ganadería uruguaya. Buena parte del período de alta inestabilidad de la economía uruguaya en el último cuarto de siglo puede ser mirado desde la perspectiva de una crisis de la inserción internacional, de la búsqueda de una nueva inserción en la cual hay muchos productos nuevos, pero ninguno de ellos lo suficientemente maduro y exitoso para que determine el inicio de una nueva etapa económica.

Como pequeño país -al lado de los dos grandes países vecinos- debe señalarse que uno de los mayores problemas de Uruguay ha sido la Argentina. Lo es en el sentido de que Uruguay

está al lado de un país que antes de los años treinta figuró entre los cinco países más ricos del mundo y que registró una historia de aproximadamente medio siglo de profundas fracturas económicas, sociales y políticas que hacen que el estancamiento económico y la limitada modernización social y política de la Argentina sean uno de los fenómenos más inexplicables en el análisis del desarrollo mundial <sup>1/</sup>.

Para la teoría económica y social, entonces, constituye todo un desafío el entender por qué Argentina ha tenido tantos problemas; por qué, por ejemplo, ha tenido ciertas formas de degradación militar que llevan a recordar el Bajo Imperio Romano. En la década de los ochenta -de acuerdo a los datos de CEPAL- Argentina perdió el 25% de su producto per cápita, descenso que fue sólo superado en la región por Nicaragua (en guerra) y por Perú (con guerrilla y graves problemas estructurales). Es decir, que el fenómeno de estar al lado de una economía que teóricamente lo tiene todo y que incluso contaba con las condiciones para ser el polo europeo del sur y que sin embargo experimentó 60 años de crisis, inestabilidades e irracionalidad política, es un elemento que ha afectado profundamente toda la historia económica, social y política del Uruguay <sup>2/</sup>.

En resumen, no podemos pensar en una inserción de Uruguay sin considerar, por un lado este fenómeno tan particular que es el caso argentino, y, por otro, que nuestro país tiene históricamente una estrecha relación cultural con Argentina.

Pero nuestro país tiene otro problema que es la relación con el Brasil. Uruguay vivió la segunda mitad del siglo XX bastante desvinculado del Brasil y no percibió, por lo tanto, que se transformaba en la novena potencia industrial del mundo y en una de las economías más cerradas de la historia de América Latina en la segunda mitad del siglo XX. Los uruguayos cultivaron históricamente una imagen menospreciada de Brasil y siguieron manteniéndola a pesar de que usaban sus aviones, sus máquinas, y sus autos. En consecuencia no pudieron percibir desde temprana fecha que era una situación muy excepcional estar al lado de uno de los gigantes mundiales. Un país de más de 140 millones de habitantes que puede ser comparado con una especie de Polifemo gigante, con lepra en los brazos, pero que camina a pasos de gigante y que cuando su economía entra en crisis las repercusiones que se manifiestan son propias de la caída de un gigante.

Si uno revisa la evolución de Brasil -especialmente el gran ciclo que se inicia en 1960- puede decirse que entre 1960 y 1980 la economía uruguaya tuvo poco acceso a Brasil cuando en ese período la economía brasileña crecía a más de un 5% anualmente.

---

<sup>1/</sup> Los análisis que se han hecho en comparación con Australia o Canadá demostraron que Argentina tuvo un punto de partida muy elevado y que incluso hasta la década de 1960 en algunos rubros -por ej. automóviles- tenía una mayor escala productiva que Japón. Los indicadores comparativos de esta anomalía son múltiples y todos ellos apuntan no al contexto internacional sino a los bloqueos políticos y sociales internos como causa del insuficiente desarrollo.

<sup>2/</sup> Anotemos aquí que las ligazones con Argentina no se reducen a la medición de las importaciones y exportaciones, sino que se proyecta en todas las referencias que tienen los empresarios, los políticos, los militares, los sindicalistas y los ciudadanos en general.



Es una paradoja difícil de explicar el hecho de estar al lado de uno de los países más grandes del mundo y mantener durante tanto tiempo un desconocimiento y una distancia que tiene mucho de suicida.

Puede decirse que la efectividad de una articulación económica se inicia en años recientes: hacia 1980 Uruguay exportaba en el orden de 175 millones de dólares a Brasil -fundamentalmente en productos agrícolas- y exportaba alrededor de 150 millones de dólares a Argentina.

Las exportaciones a Argentina registraron todas las oscilaciones de esa economía y han crecido coyunturalmente cada vez que la estructura de precios internos de Argentina resulta favorable para Uruguay (ejemplos: Plan Austral, Plan Cavallo, etc.). Pero la inestabilidad ha sido tan grande que sólo en forma débil se han creado los tejidos de complementariedad entre mercados y firmas.

Inversamente la articulación del Uruguay con Brasil -a partir del tratado comercial conocido como PEC y desde 1988 fundada en una articulación de firmas- comienza a manifestar aspectos de integración. En 1988 las exportaciones de Uruguay fueron de 250 millones y a pesar del estancamiento de Brasil crecen hasta 500 millones de dólares en 1990 para luego conocer un período de inestabilidad asociado a la crisis por ajuste estructural de ese país. Además, la canasta de las exportaciones uruguayas cambia rotundamente: de ser exportador de carne y arroz pasa a ser un fuerte exportador de productos químicos; de productos textiles; de productos metalmecánicos y de otros que aún no hacen cifra pero marcan tendencias.

### ¿MERCADO COMUN?

Con respecto al Mercosur se plantean muchas dudas. ¿Cómo puede existir un mercado común si no existen los aranceles de mercado común? ¿Cómo puede existir si no hay un equilibrio macro económico común a los países que lo integran?

La Comunidad Europea partió de un equilibrio que, en este caso, no existe; la Comunidad Europea partió de una estabilidad monetaria relativa y fue avanzando hasta construir la "serpiente monetaria" que liga a las monedas de los países que la integran, estableció autoridades comunes que regulan desde los precios agrícolas hasta las tasas del impuesto al valor agregado, que establecieron miles de disposiciones en cuanto a condiciones laborales y por último dispone de una Corte de Justicia cuyas resoluciones son mandatorias para los estados miembros.

Cuando se habla de integración se habla de un proceso muy profundo y complejo que afecta en forma integral al sistema económico y social y que implica una delegación creciente de soberanía a las autoridades comunitarias. La comparación con la CEE permite afirmar que el Mercosur no es un mercado común ni un real proceso de integración. Es otro fenómeno, tal vez el único posible camino hacia una integración futura, pero por el momento se asemeja a un acuerdo de libre comercio.

Cuando se habla de los países pequeños frente a la integración, es necesario tener en cuenta que el tema central es la integración a la economía internacional y no la integración

a un determinado conjunto de países. El tema central es llegar a una capacidad competitiva como para exportar las economías desarrolladas, y producir para el mercado interno en competencia con las economías más eficientes del orbe. No hay ningún modelo de integración zonal excluyente que hoy pudiera resistir a la tendencia a la internacionalización de los mercados.

Por otra parte, la discusión de la ronda Uruguay está demostrando dramáticamente la dificultad existente para que tanto la Comunidad Económica Europea como Japón y Estados Unidos, acepten eliminar los distintos tipos de subsidios y de proteccionismo de que unos acusan a los otros. Junto a la tendencia a la libertad de mercados figura otra más real que es la constitución de economías regionales. La Comunidad Económica Europea sigue extendiéndose e incorporando nuevos países; Estados Unidos ya constituyó una integración con Canadá, a la que se integrará México, mientras que Japón -además de ser una economía cerrada formalmente en muchos productos y tener un nacionalismo en el comportamiento de los consumidores- ha creado de hecho una integración económica con los "New Industrial Countries" del Sudeste Atlántico.

### **RACIONALIDAD EN LA ORGANIZACION SOCIAL**

Las tendencias reseñadas son indicativas de la complejidad de la inserción internacional de un pequeño país como Uruguay que por su escala y ubicación geográfica difícilmente podría concebir su crecimiento económico sin una apertura a los mercados internacionales, pero que a la vez su fragilidad la inhibiría del intento de actuar aisladamente de los grandes mercados regionales que se constituyeron o se están constituyendo en el mundo. Como le está vedado integrarse al Mercado Común Europeo, como parece remota la posibilidad de que una eventual candidatura a ser miembro de la NAFTA fuera considerada positivamente por los Estados Unidos y como está enclavado entre Argentina y Brasil -países que comprenden a alrededor del 50% del P.I.B. de América Latina- la opción de integrarse al MERCOSUR está determinada. Aunque el resultado dependerá de cómo se lleve a cabo la integración económica y social -es bueno recordar que el desafío es de tal magnitud que incluye nada menos que la identidad nacional- y en cualquier caso la articulación económica con los países vecinos no podría ser considerada excluyente con la apertura a la economía internacional y más aún debería ser pensada como un camino de aprendizaje para llegar a altos niveles de eficiencia que le permitan a Uruguay consolidar su participación en mercados desarrollados de alta competitividad.

Es bueno recordar, como referencia, que la pequeña Dinamarca con sus cinco millones de habitantes y sus 40.000 km<sup>2</sup> exporta anualmente en el orden de U\$S 22.000 millones y que sus primeros competidores son los países de la C.E.E.

### **ALGUNAS IDEAS SOBRE ALTERNATIVAS DE DESARROLLO**

En primer lugar, hay que tener claro que hay alternativas inexistentes para Uruguay. No se puede pensar un camino de desarrollo, de transformación económica y social, a partir de ciertos supuestos que se manejaron en el pasado en nuestro país.

El primero es el del **mercado cerrado**. Un país de 3 millones de habitantes no puede programarse en ningún caso para ser un mercado cerrado. El país pagó un precio elevadísimo y no sólo en lo económico sino también en lo cultural. Una importante cuota parte de los absurdos que se manifiestan en las propuestas políticas e intelectuales uruguayas tiene su origen en pensar las alternativas de desarrollo o las soluciones para cada problema individual negando implícitamente la existencia de las condiciones de funcionamiento de las economías y de las sociedades desarrolladas, lo que se origina en una prolongada historia colectiva de pensar el país desprendido del mundo.

El segundo tema a tener presente -siguiendo por el camino de la alternativa inexistente- es el de los **recursos naturales de rápida valorización**.

El Uruguay no tiene importantes recursos minerales, ni se han detectado recursos petrolíferos. Diversos portavoces de la corriente económica neoliberal proponen que se imite a Chile. El tema requeriría un abordaje sobre las características de la estructura social, sobre el papel del autoritarismo y sobre la magnitud de la pobreza registrada en la transición al actual modelo y sobre la que aún persiste bajo el gobierno democrático, que escapa al objetivo de esta presentación. Pero en el acotado margen de la consideración de las alternativas para Uruguay cabe sí afirmar que en la propuesta se omiten datos básicos.

Chile ha fundado su desarrollo en la dotación de recursos naturales y especialmente mineros. El crecimiento trasandino ha estado asociado a la explotación de minerales, especialmente cobre, de bajo costo de explotación, cercanía a puertos de embarque, etc. que los hacen altamente competitivos en el mercado internacional. A partir de la cuantificación de esos recursos se produjo una cuantiosa inversión internacional -más del 85% de la inversión externa está dirigida a recursos naturales- lo que posibilita altas tasas de crecimiento económico y de las exportaciones. En cuanto al sector agrícola -que se descompone en frutícola y forestal- segundo en importancia en las exportaciones, se parte de condiciones ecológicas únicas, se pudo desarrollar gracias a la disponibilidad de tierras en el mercado que generó el ciclo de reforma agraria que se inició con la administración Frei y en él, el capital extranjero juega un papel dominante en el packing y la comercialización en los mercados de destino de la fruta en tanto que en forestación tiene una intervención directa como productor.

Por su parte, Uruguay carece de recursos minerales y los pocos que tiene no motivan una corriente importante de inversiones extranjeras.

En cuanto al agro, sólo se han registrado moderadas inversiones de empresas multinacionales en citricultura y recientemente una llamativa inversión en forestación, que de continuar podría iniciar una nueva modalidad de crecimiento y de intervención del capital extranjero en el agro uruguayo, aunque por el momento es un fenómeno muy incipiente para establecer tendencias.

Una tercera opción, que hasta el momento no se ha registrado como viable, es la de una **masiva inversión extranjera en los sectores productivos**. A pesar de que Uruguay es el país que tiene una de las legislaciones más favorables a la inversión extranjera en el conjunto de los países de América Latina -establecida bajo el período militar y la gestión económica de Vech Villegas- ni los volúmenes ni la tasa de crecimiento de la inversión en sectores productivos por parte de las grandes corporaciones internacionales, han sido relevantes.

Por un lado ha contado la falta de recursos naturales de segura explotación y por otro la limitación de su mercado interno que no crea un piso mínimo que garantice beneficiosa la inversión. El capital extranjero tendría que interesarse por producir bienes industriales para la exportación, lo que implica inseguridades que no motivan las inversiones, que se incrementan con las incertidumbres que depara el funcionamiento del sistema político, las ineficiencias del Estado, la presencia de un sindicalismo vigoroso, etc.

El cuarto tema es el de escasez de **capital nacional disponible para inversiones**. La tasa de ahorro es relativamente baja, el sistema impositivo grava las actividades productivas y no la renta personal y la variabilidad de las políticas macroeconómicas y cambiarias -basta observar los últimos quince años- no crearon condiciones favorables para la inversión que podrían ser superadas bajo otras orientaciones aunque sin eliminar el freno del escaso ahorro interno en relación a la masa de capitales requeridos por un acelerado desarrollo económico.

En síntesis, emerge una noción clara, de lo podría denominarse "el complejo camino del desarrollo uruguayo". No hay un producto o sector, no hay una única estrategia. No hay una fórmula milagrosa en la cual sustentar ese desarrollo. Hay que cambiar simultáneamente muchas cosas, porque en último término se trata de lograr una racionalidad general de funcionamiento de la economía y de la sociedad, de conseguir potenciar las capacidades y disponer de altísimos recursos humanos, y de establecer mecanismos de cooperación social y no de conflicto (cooperación entre sectores económicos, entre actores sociales, entre centros de enseñanza y necesidades económicas, etc.), de cooperación generalizada en la sociedad. Una racionalidad general como premisa no es un "desideratum" sino un requerimiento básico. Un país de gran escala puede crecer y transformarse a pesar de tener una heterogeneidad enorme en su sistema económico y en su sistema social porque los segmentos modernos y dominantes pueden controlar y marginar a los restantes. En un país de pequeña escala esto no es posible y la experiencia de los similares europeos muestra que el camino fue otro, la introducción de la racionalidad en todas las dimensiones societarias y las políticas de acuerdos entre los actores sociales.

## RECURSOS HUMANOS

En el mundo desarrollado se plantea un problema de recursos humanos cuya gravedad es muy desigual según países. En principio el tema es que como es muy alta la velocidad de cambio tecnológico y la reestructuración económica consiguiente se plantea un requerimiento de cambio de mentalidad y de re-calificación de los recursos humanos que no puede ser realizado a la velocidad del cambio tecnológico y que en otros casos no es realizable porque los hombres, ya sea por carecer de educación suficiente y adecuada o por estar en una etapa de la vida en que ya no es posible aprender conocimientos cualitativamente diferentes a la formación original, son incapaces de reciclarse.

Ante un mundo permanentemente cambiante, el valor de la educación de base se ha incrementado enormemente porque de lo que se trata es de formar personas con capacidad de "aprender a aprender" en forma constante.

Aquellos países desarrollados que por diversas razones aceptaron o propiciaron -en virtud de políticas macroeconómicas- el descenso de la calidad de su educación universal de base, se enfrentan hoy a dos tipos de problemas. Uno es el impacto en segmentación social de la

descalificación cultural de categorías de la población y su repercusión en el funcionamiento general de la sociedad y en especial en la competencia de sus recursos humanos para el desempeño -en general- de las posiciones ocupacionales. El otro es el del costo adicional que han tenido que asumir las empresas, ya no para capacitar la mano de obra sino para compensar la insuficiente educación general, lo que se traduce en mayores costos y en pérdida de competitividad internacional de su producción de bienes y de servicios.

El ejemplo más destacado de esa situación es el de los Estados Unidos, cuyo nivel nacional promedio de calidad de enseñanza y de aprendizaje registra un progresivo descenso frente a los restantes países que participan en programas de evaluación educativa regular, hasta el punto de ocupar ahora los últimos escalones del ordenamiento. En ese mismo país las empresas están gastando cifras del orden de los 25 mil millones de dólares anuales en programas que cada vez son más de educación compensatoria que de capacitación específica para hacer uso de nuevas tecnologías y procesos (el caso de la Universidad Motorola es un ejemplo relevante).

Tanto países desarrollados como de mediano desarrollo con voluminosa población, han optado de hecho por una segmentación del sistema educativo y de los recursos humanos considerando en algunos casos que con una élite bien formada es suficiente para mantener el ciclo de desarrollo y en otros se agrega la percepción de que el sistema económico no tendrá capacidad de incorporar a toda la población y que por tanto la inversión educativa sería no redituable. Obviamente el escenario de tales posiciones es el de una sociedad profundamente discontinua en términos de estratificación social.

El problema es distinto en un pequeño país, el cual necesita una racionalidad general. Los uruguayos muchas veces se sorprenden cuando viajan a Suiza, y observan la disciplina ciudadana (por ejemplo nadie tira un cigarrillo a la calle) cuando lo que están apreciando es una manifestación de normatividad y racionalidad general, que no sólo significa que la gente maneje empresas de tal manera o investigue de tal otra, sino el que la gente respete el conjunto de normas en las cuales se basa la eficiencia global de la sociedad. Es decir, que haya una internalización de normas y valores generales a toda la sociedad que permita la previsibilidad de las conductas y la disciplina de los actores. Porque lo que prima es el concepto de solidaridad, de integración entre instituciones y grupos sociales que es también el fundamento de la capacidad de competir internacionalmente.

Esto es muy claro para cualquiera de los países europeos que citamos anteriormente. Son países ordenados, son países altamente racionalizados, de conflictos sociales procesados en el diálogo y disminuidos en su potencialidad, de eficiencia cotidiana en los hombres trabajando, de eficiencia en sus escuelas y Universidades, de eficiencia porque no necesitan gastar en policía y control social, son países que tienen un grado de homogeneidad muy alto dado por un esfuerzo colectivo de funcionamiento, de acuerdo a una conducta de racionalidad.

Por eso también se podría decir que son países bastante "aburridos", porque esto no se logra sin una internalización muy alta de las pautas colectivas.

La búsqueda de una racionalidad general es una chance para Uruguay, lo cual significa primero que nada, que utilice regularmente la información para tomar decisiones a todos los niveles.

La sociedad uruguaya se ha manifestado como muy renuente a reclamar información y dispuesta a asumir decisiones sin analizar las repercusiones de las mismas. Podría suponerse que es una sociedad voluntarista que cuando cree que se puede hacer tal cosa vota para que se haga <sup>3/</sup>. O también afirmar que la educación no ha preparado a la población para el análisis y que el sistema político en su propaganda electoral metódicamente ha evitado analizar los costos y beneficios de cada propuesta.

Otro ejemplo de esta actitud: los uruguayos afirman reiteradamente -incluyendo dirigentes nacionales- que se ha ido un millón de personas al exterior. Esta afirmación es insensata, porque un millón de personas significaría que uno de cada tres apartamentos del contorno estarían vacíos, que uno de cada tres autobuses dejaría de funcionar, etc. Esta afirmación fue repetida continuamente, y no sólo por las personas de la calle, sino por Ministros y por politicólogos. En la Cepal se hizo un estudio a partir de los censos de Argentina y Brasil. El Censo de Argentina informa que en 1980 había 118 mil uruguayos en ese país. Esto coincide con la información que hay de la evolución de los censos del Uruguay que permiten calcular que poco más del 10% de los uruguayos se fue o dejó de nacer en el país <sup>4/</sup>.

El otro aspecto vinculado a la información es la evaluación. Evaluación de la calidad de lo que se produce materialmente, evaluación de la calidad de lo que se enseña, evaluación de la validez de las medidas que se proponen, etc.. Incitado el país por las exigencias de los mercados internacionales, se fundó el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) que estableció determinados patrones de control de la calidad de los bienes exportables e incidió en forma muy destacada en el crecimiento de las exportaciones y en el mejoramiento de la calidad de producción. Lamentablemente no existen mecanismos similares para el control de la producción dirigida al mercado interno y en la perspectiva del MERCOSUR se puede visualizar que la capacidad de asumir el desafío va a ser cualitativamente diferente en uno y otro sector.

A pesar de la enorme significación que para el futuro de Uruguay tiene la formación de los recursos humanos y de la importancia de la equidad en la educación como sustento de su democracia, nunca habían sido evaluados los aprendizajes logrados. El sistema educativo se expande bajo una premisa populista de que la mera matriculación constituye un avance social

---

<sup>3/</sup> Podemos citar como ejemplo el plebiscito acerca de los ingresos que debieran percibir los jubilados pensionistas. El 83% de los uruguayos votó la reforma constitucional pero seguramente pocos supieron lo que implicaba. Hubo voluntarismo -"que los viejos tengan una pensión digna"- y una alta irresponsabilidad del sistema político que recomendó votar sin explicar qué grupos serían beneficiados y qué costos tendría para los activos. Quienes recomendaron votar no analizan hoy que los más beneficiados fueron los perceptores de altos ingresos, los militares, los que desempeñaron cargos políticos, etc. A la ausencia de información antes de la decisión colectiva se agrega hoy una ausencia de información sobre quiénes fueron beneficiados y quiénes pagan vía impuestos ese traslado masivo de ingresos.

<sup>4/</sup> La publicación de CEPAL, Uruguayos en Argentina y Brasil: movimientos de población entre los países del Plata tuvo un muro de silencio, porque chocaba con la noción aceptada, porque es una sociedad que sigue rechazando la información, y sigue rechazando junto con la información la otra característica fundamental que es la evaluación.

y que es un derecho social acceder a los más altos niveles de la educación sin considerar la capacidad efectiva de los postulantes.

Los estudios de la CEPAL <sup>5/</sup> demostraron que existían inquietantes problemas en cuanto a calidad y equidad en los aprendizajes y la sociedad uruguaya y por primera vez se puso a discutir y analizar al sistema educativo como tema central de su desarrollo.

Pero al mismo tiempo no existe un análisis serio sobre la calidad y la función social y económica de la enseñanza técnico-profesional de nivel medio y menos aún sobre la Universidad. El planteamiento tradicional es que positivo el incremento de la matrícula -con una confusión sobre la lógica social que debe presidir el desarrollo de la enseñanza básica y la lógica académica que debe orientar el de la universitaria- se realiza sin considerar y sin evaluar si el nivel de formación de los aspirantes al ingreso es el pertinente para una educación superior y sin plantearse si el país dispone de recursos humanos docentes para atender al nivel adecuado esa expansión. Lamentablemente, en lugar de un análisis sobre la creación de condiciones de calidad, se ha introducido -por la vía de la preocupación fiscal- como tema central el del pago de la matrícula.

En otras palabras, la noción de evaluación no existe en la sociedad uruguaya, con lo cual para pensar en una racionalidad general debemos tener a la **información y a la evaluación** como objetivos indispensables para que el país pueda ordenarse hacia el desarrollo.

Otro elemento es un sistema político que sea responsable. Hoy día el sistema político no puede ser evaluado ni sancionado. No es posible analizar en esta exposición las características electorales y de partidos para fundamentar que no puede ser evaluado ni sancionado. Existe una amplia literatura al respecto y la experiencia cotidiana que prueban que el sistema político funciona en forma tal que ningún partido o dirigente tiene las condiciones objetivas para hacerse responsable de la gestión gubernamental a la vez que tampoco nadie se hace responsable de una política de oposición.

El tercer elemento de la racionalidad general es que exista un sistema de mercado, sin intervenciones específicas y sin prebendas o privilegios adjudicados por el gobierno a empresas o sectores económicos.

En las últimas décadas se han establecido miles de decretos para empresas específicas y recientemente con la Ley de Refinanciación a los deudores que no cumplieran con sus obligaciones, se han hecho las transferencias más importantes de ingresos que se tenga conocimiento en la historia del país. La regla mínima del sistema capitalista de que se garantice el cumplimiento de los contratos no existe, como tampoco la regla de que el sistema político, cuando decide transferencias de ingresos, debe imponer los impuestos para pagar esas transferencias y no ocultarlos por la vía de descapitalizar a un banco público.

Es un sistema de refinanciación con el que se llega a una situación de irresponsabilidad del funcionamiento total del sistema económico y político que es contradictorio con la

---

<sup>5/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay (1990), Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay (1991) y ¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media? (1992).

capacidad de desarrollo. Existe el derecho a establecer transferencias, pero esas transferencias tienen que ser explícitas en todos los casos.

### **EL QUE FUNCIONA BIEN TAMBIEN PIERDE**

La sociedad uruguaya es una sociedad que ha dejado de vivir bajo el sistema de recompensas y sanciones. En lo económico, ésa es la regla del capitalismo: el que funciona mal pierde y se hunde.

En la competencia, el sistema premia la enorme capacidad, la inventiva de las personas, no queda sometido a reglas de uniformidad de las remuneraciones sino que tiene en cuenta ese fenómeno de las diferencias individuales y de las motivaciones que se origina en la lotería genética de la reproducción. Cada sujeto es diferente; con diferentes pasiones, gustos, intereses, motivaciones, espíritu del orden, etc.

En lo educativo, un sistema de recompensas y sanciones tampoco existe. En los últimos 10 años el Uruguay pasó de ser un país que tenía un sistema muy fuerte de exigencia a tener una permisividad total a partir de la cual da lo mismo estudiar o no estudiar porque todo el mundo será promovido y tendrá un cartón al final del período. No exagero al plantear que la investigación de la CEPAL sobre los aprendizajes en el ciclo básico de enseñanza media aporta comprobaciones alarmantes sobre los escasos conocimientos que se transmiten y se aprenden, demostrando que se está comprometiendo la calidad de los recursos humanos. También en la educación se requiere una diferenciación y un pluralismo para dar oportunidades de desarrollo de las diferentes aptitudes y vertientes de los educandos.

Se requiere también de una diferenciación en el sistema social que reduzca el protagonismo político y confiera espacio a las otras actividades y ámbitos sociales. La sociedad no se reduce al Estado, y uno de los elementos más importantes que conocen las sociedades desarrolladas -y las sociedades pequeñas también- es el menor perfil de lo político. La sociedad es el resultado de la acción integrada de un conjunto de fuerzas y el rol político es el rol de coordinación, de vinculación, pero no es un rol exclusivo como ocurre en la sociedad uruguaya.

### **REFLEXIONES A PARTIR DE UNA ENCUESTA**

Por último, se debe agregar que las alternativas del desarrollo disponen ahora de un sustento actitudinal muy importante. La sociedad uruguaya está funcionando de una forma muy especial dado que los cortes generacionales empiezan a tener un peso muy alto como sustento de una tendencia de cambio.

En la "1a. Encuesta Nacional de Juventud" que realizó en todo el país la Dirección General de Estadísticas y Censos, con apoyo de la CEPAL -que es una muestra de 6.500 casos representativa de 590 mil jóvenes- de los resultados que más impresionan es que cuando se les pregunta sobre cómo conciben la juventud, se descubre que no la conciben como un destino, como una entrega a una misión, sino como un período para capacitarse, para formarse, para poder triunfar posteriormente.



Cuando se les pregunta sobre los principales problemas de la juventud mencionan la falta de formación, la falta de capacitación, la falta de trabajo, la falta de ingresos y la falta de futuro.

Se trata de una juventud que contempla a un país con una demanda de racionalidad, pero a la vez con una posición muy clara. Es una población altamente internacionalizada, el 7 % de los jóvenes del Uruguay de 15 a 29 años residieron en algún momento en el exterior del Uruguay, y más del 20% de ellos tiene predisposiciones emigratorias internacionales. Cuando se les pregunta si han pensado ir a residir temporal o definitivamente en algún país extranjero dicen que sí y lo dicen porque ya forma parte de la pauta socializadora de los jóvenes pensar que si el país no ofrece oportunidades para trabajar, para desarrollarse, la respuesta es emigrar. Así, -salvo los del interior, generalmente los del Litoral que piensan en Argentina, y los del norte del país que piensan en Brasil- nuestros jóvenes quieren irse a los países desarrollados. Es decir, que lo que demandan es una racionalidad del sistema social que conduzca al desarrollo del país <sup>6/</sup>.

En forma complementaria a la "1a. Encuesta Nacional de la Juventud" en 1991 la CEPAL realizó -en convenio con las autoridades de la educación- una encuesta de jóvenes estudiantes de 3er. año de ciclo básico de enseñanza media. Una de las grandes sorpresas es que estos jóvenes reclaman que se estudie en serio y que existan controles adecuados. Con lo cual uno descubre una nueva generación que, frente a la idea de la permisividad que caracterizó a otras generaciones y a los modelos educativos, están reclamando conocimientos y disciplina académica; están reclamando la racionalidad de un sistema <sup>7/</sup>.

Con esto se aspira a señalar que existe una potencialidad de cambio en las nuevas generaciones. La aparente despolitización que manifiestan es un signo positivo porque si bien piensan más en cómo desenvolverse individualmente, lo hacen con una doble expectativa: que la sociedad se organice racionalmente y que el sistema político deje espacios para el desarrollo de individuos y grupos sociales.

Tienen la idea de que no todo pasa por el Estado, pero reclaman de éste propiciar el desarrollo y apoyar la emergencia de una sociedad que dé oportunidades de capacitación y formación. Se está en presencia de un nuevo conjunto de actitudes que, al entrar en contradicción con las vigentes en las generaciones pasadas, generaría una dinámica de desarrollo para Uruguay. Mientras las generaciones adultas se caracterizaron por debatir las grandes temáticas cuya resolución debía pasar por el Estado, las nuevas generaciones están reivindicando, por encima de todo, una racionalidad general social.

Dentro de las alternativas de desarrollo la emergencia de esta nueva actitud es lo más positivo para el futuro de Uruguay. Nuestro país no puede pensar que existe "una" estrategia de desarrollo o una fórmula milagrosa de crecimiento económico. Ni una política de privatizaciones o de estatizaciones, ni el cumplimiento de las etapas de reducciones

---

<sup>6/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, Los jóvenes de Uruguay. Esos desconocidos, Montevideo, 1991.

<sup>7/</sup> Véase nuevamente CEPAL, Oficina de Montevideo, ¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media?.

arancelarias del MERCOSUR pueden ser consideradas las "cábalas" del desarrollo de Uruguay.

Esta es una sociedad compleja y el camino de desarrollo requiere la movilización de múltiples fuerzas pero, por encima de todo, una pequeña sociedad reclama de una altísima racionalidad y de una altísima competencia de sus recursos humanos.